

TARTU ÜLIKOOL
Sotsiaal- ja haridusteaduskond
Riigiteaduste instituut

Taimo Täker

Eesti ja Horvaatia rahvusvähemuste integreerimine
ühiskonda OSCE kaasabil

Bakalaureusetöö

Juhendaja: Raul Toomla, MA

Tartu 2013

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Olen nõus oma töö avaldamisega Tartu Ülikooli digitaalarhiivis DSpace.

.....

/Taimo Täker/

Sisukord

1. Sissejuhatus.....	4
2. Rahvusvaheliste organisatsioonide mõju riikidele.....	6
3. Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganistasiooni missioonide kirjeldus.....	9
4. Eesti ja Horvaatia missioonid.....	11
4.1 Rahvusvähemuste probleemid Eestis.....	11
4.2 Rahvusvähemuste probleemid Horvaatias.....	14
4.3 OSCE missioon Eestis.....	15
4.4 OSCE missioon Horvaatias.....	19
5. OSCE missiooni täitmine.....	22
5.1 Missioon Eestis.....	22
5.2 Missioon Horvaatias.....	23
6. OSCE missioonide mõju.....	26
7. Kokkuvõte.....	29
8. Kasutatud kirjandus.....	30
9. Summary.....	33

1 Sissejuhatus

Rahvusvähemustel on oma roll mängida igas riigis, mõningates ühiskondades pälvib see suuremat tähelepanu kui teistes. Riigis elavate enamuste ja vähemuste vahel on enamasti probleemiks leida üksteisemõistmine. Rahvusvähemused soovivad rohkem õiguseid, näiteks autonoomia või kakskeelsus. Nende nõuete rahuldamist on raske saavutada kuna iga riigi enamus tahab säilitada oma kultuuri, seisust ja tähtsust ühiskonnas. Seega ilmnevad pinged, mis võivad olla väikesed tülid, mida ajalehtede veergudelt lugeda või mis kulmineeruvad sõjaolukorraga. Pingete üheks kujundajaks on riigi ajalugu. Kuidas on vähemused ühiskonnas ajapikku välja kujunenud ning kas inimeste loomus on rahulik või äkiline.

21. sajandil omavad suurt mõjuvõimu mitmed globaalsed organisatsioonid ja ühendused, mis tänast maailma kujundavad. Üheks selliseks organisatsiooniks on Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon (OSCE), mille üheks tegevusvaldkonnaks on rahvusvähemused. Organisatsiooni nimi juba ütleb, et eesmärgiks on tagada koostöö ja julgeolek ning seda on ka vaja riigis, kus kerkivad esile pinged enamuse ja vähemuste vahel. Sellepärast on OSCE õige organisatsioon, mida kaasata, kui vaadelda rahvusvähemuste probleeme Eestis ja Horvaatias.

Eesti Vabariigis on mitmeid erimeelsusi eestlaste ja venelaste vahel. Põhjuseks on Nõukogude režiim, mille alt eestlased vabanesid 1991. aastal. Pinged kestavad veel tänasenigi, kuid taasiseseisvumise algul oli OSCE valmis Eestit rahvusvähemuste küsimustes aitama. Horvaatia puhul on pinged horvaatide ja eelkõige serblaste vahel. Riigi ajaloos on toimunud sõda kahe mainitud rahvuse vahel ning see kõik on põhjuseks, mis pani OSCE tahtma aidata asja parandada.

Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni halduses tegutseb rahvusvähemuste komissari amet, mis on otseselt seotud rahvusvähemuste probleemidega. Selleks, et veelgi paremini aidata riikidel vähemuste probleemidega tegeleda on OSCE algatanud mitmeid missioone vastavates riikides, kus abi on tarvis. Käesolevas uurimustöös vaatan Eesti ja Horvaatia rahvusvähemuste probleeme ning seda, kuidas on OSCE neid sellega abistanud.

Eesti ja Horvaatia olukord ja keskkond ei ole identsed, kuid OSCE seadis missioonide raames eesmärgid, mis olid samad mõlema riigi puhul. Minu uurimustöö eesmärgiks on jõuda järeldusele kuidas on OSCE sarnased meetmed erinevates keskkondades toiminud. Selleks alustan ülevaatega, kuidas rahvusvahelised organisatsioonid saavad riike mõjutada. Teiseks, kirjeldan Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni tausta ja selahulgas rahvusvähemuste komissari ametit. Kolmandaks, toon välja rahvusvähemuste probleemid Eestis ja Horvaatias ning millised olid OSCE missioonid vastavtes riikides. Neljandaks, annan ülevaate kuidas on Eesti ja Horvaatia suutnud OSCE soovitusi täita ja kas sellega ollakse rahul. Viimases peatükis analüüsin Eesti ja Horvaatia missioone ning jõuan järeldusele, kas sarnaste OSCE meetodite rakendamine erinevates riikides on õigustatud.

2 Rahvusvaheliste organisatsioonide mõju riikidele

Rahvusvaheliste organisatsioonide arv on viimaste aastakümnetega maailmas kasvanud ja nende tegutsemistest kajastatakse paljudes meediakanalites. Liitumine rahvusvahelise organisatsiooniga on vabatahtlik ning riike ei survestada ühinema vastu nende tahtmist. Olles rahvusvahelise organisatsiooni liige, tuleb liikmesriigil täita norme, mis organisatsiooni sees kehtestatud. Samuti annavad rahvusvahelised organisatsioonid oma liikmesriikidele juhiseid, mida nad peaksid või võiksid oma poliitikas muuta. Seega kuidas on võimalik rahvusvahelistel organisatsioonidel riikide käitumist mõjutada? Sellele küsimusele annan vastuse järgnevas peatükis.

Üheks võimaluseks rahvusvahelisel organisatsioonil riiki mõjutada on demokraatia arendamine. Mitmed autorid on välja toonud meetodeid kuidas rahvusvahelised organisatsioonid saavad riikide tegevust mõjutada. Jon Pevehouse on kirjeldanud kolme võimalikku moodust kuidas rahvusvaheline organisatsioon võib autoritaarset korda demokratiseerida: õõnestab autoritaarset võimu läbi rahaliste toetuste peatamise või diplomaatilise surve; on vahendajaks riigis olevate gruppide vahel, et tagada õiguste ja eelistuste kaitse või muudab eelistusi läbi sotsialiseerumise protsessi; liikmesriikide surve jälgib, et ei rikutaks demokraatia põhimõtteid.¹ Olenevalt sellest kui sõltuv on riik rahvusvahelisest organisatsioonist, võib rahalise toetuse kadumine riigi majandusele mõjuda laastavalt. Diplomaatilise surve puhul isoleeritakse riik teistest võimalikest koostööpartneritest ning samuti kannatab tugevalt majandus. Riigis on grupid, kes vastanduvad võimule ja autoritaarse korra puhul võib see olla väga terav vastasseis. Vahendajana toimides tõuseb rahvusvahelise organisatsiooni usaldus, mis aitab kaasa riigi võimalikule demokratiseerumisele. Demokraatia põhimõtete jälgimine on eelkõige kasulik riikidele, mis alles püüavad demokraatiat üles ehitada või taastada.

Jon Pevehouse on ka koos Bruce Russettiga kirjutanud meetoditest kuidas rahvusvahelised organisatsioonid riike mõjutada saavad. Nendeks on ühiskondlik kohustus, vahendamine ja sotsialiseerumine.² Ühiskondliku kohustuse korral on rahvusvahelise organisatsiooni ülesandeks jälgida, et riik täidab talle seatuid kohustusi.

¹ Jon C. Pevehouse 2002, „Democracy from the Outside-In? International Organizations and Democratization“, *International Organization*, Vol. 56, No. 3, pp. 520 - 530

² Jon Pevehouse and Bruce Russett 2006, „Democratic International Governmental Organizations Promote Peace“, *International Organization*, Vol. 60, No. 4, pp. 972 - 980

Riigis võib võim vahetuda ning rahvusvahelise organisatsiooni kohustus on jälgida, et võimule pääsenud valitsus täidaks eelnevaid kohustusi. Kohustuste alla käivad organisatsiooni poolsed soovitusel, mida riik on olnud nõus täitma. Vahendamise all mõistetakse vaidluste ja erimeelsuste lahendamist, et need ei muutuks suuremateks konfliktideks, näiteks sõjaline konflikt. Sotsialiseerumine on rahvusvahelise organisatsiooni poolt esitatud normid, mida riik peab täitma. Normideks on käitumisreeglid, mida kõik organisatsiooni liikmed aksepteerivad.

Pevehousei käsitlustest tuleb välja kuidas rahvusvahelisel organisatsioonil on võimalus riiki mõjutada juhul, kui seda liikmesriigid tahavad. Põhjuseks on tahe teha koostööd riigiga, mille põhimõtted (näiteks kaubanduslikud arusaamad) sarnanevad teiste riikidega. Sellest tulenevalt kehtestatakse piiranguid nagu rahaline toetus ja diplomaatiline surve. Samuti tahetakse kuuluda organisatsiooni, mille liikmed on oma käitumiselt ja arusaamadelt sarnased. Seda ilmestab sotsialiseerumise meetod, mis annab ühised normid kõikidele liikmesriikidele. Pevehousei meetoditele sarnaselt on Judith Kelley andnud oma nägemuse sellest, kuidas rahvusvahelised organisatsioonid riike mõjutavad.

Kelley mainib kahte võimalikku meetodit riigi tegevusse sekkumisel: liikmelisuse tingimuslikkus ja sotsialiseerumine.³ Esimese meetodi puhul on tegemist survestamisega, kus rahvusvaheline organisatsioon karistab ja stimuleerib riiki. Kelley leiab, et stiimulid ja karistused on head vahendid aitamaks mõjutada riigi tegevust. Kõik ei ole samal meelel ning Kim Richard Nossal leiab, et sanktsioonid ei ole alati kasulikud ning ei täida sageli oma eesmärki (panna riiki muutma oma tegevust/poliitikat).⁴ Teise meetodi puhul on tegemist normide kehtestamisega, mida tõi välja ka Pevehouse. Stiimuli ja karistuse asemel kasutab rahvusvaheline organisatsioon norme, et panna riiki muutma oma poliitikat.

Eelnevate autorite põhjal on rahvusvahelisel organisatsioonil võimalusi mitmeid, et muuta riikide käitumist. Samuti usutakse, et pakutud meetodid ka reaalselt hästi toimivad, kuid igal asjal on vastas pool ning samuti ka siin. Terrence L. Chapman näeb

³ Judith Kelley 2004, „International Actors on the Domestic Scene: Membership Conditionality and Socialization by International Institutions“, *International Organization*, Vol. 58., No. 3., p. 428

⁴ Kim Richard Nossal 1989, „International Sanctions as International Punishment“, *International Organization*, Vol. 43, No. 2, p. 304

põhjust kahelda rahvusvahelise organisatsiooni võimekusest riigi tegevusse sekkuda.⁵ Ta leiab, et riigi esmane eesmärk on kaitsta enda huve ning juhul kui organisatsiooni otsus on riiki kahjustav, siis seda lihtsalt eiratakse. Eiramisega ei järgne alati sanktsioone ning kui tegemist on suurriigiga nagu USA, siis sanktsioonide kehtestamine on vähe tõenäoline. Seega ei ole alati kindel, et rahvusvaheline organisatsioon oma tegevusega riiki mõjutada suudab. Tõenäosus seda teha on eelkõige väikeriikide puhul kuna suurriikide mõjuvõim maailmas on suur.

Rahvusvahelistel organisatsioonidel on võimalik riike mõjutada eelkõige sotsialiseerumise kaudu ja sanktsioonide kehtestamise läbi. Samuti on organisatsioonil võimalik riigi nõusolekul teostada järelvalvet kohustuste täitmise ja demokraatia põhimõtetest kinnipidamise üle. Lisaks sellele võib rahvusvaheline organisatsioon olla vahendajaks riigis vastanduvatele gruppidele. Antud teoreetiliste arusaamade põhjal selgub, miks ja kuidas sai OSCE läbi viia oma missioone Eestis ja Horvaatias.

⁵ Terrence L. Chapman 2009, „Audience Beliefs and International Organization Legitimacy“, *International Organization*, Vol. 63, No. 4., pp. 737 - 738

3 Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni missioonide kirjeldus

1975. aastal sai alguse Euroopa Julgeoleku- ja Koostöökonverents (CSCE), mis aastal 1994 omistas rahvusvahelise organisatsiooni staatuse ja hakkas kandma nime Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon (OSCE).⁶ Peamised tegevusvaldkonnad on jäänud läbi aegade samaks ja need on: poliitilis-sõjalised küsimused, majandus- ja keskkonna küsimused, inimõigused. Selle bakalaureusetöö eesmärgiks on vaadelda Eesti ja Horvaatia rahvusvähemusi ning sellega seostub tihedalt OSCE üks põhiorganitest, milleks on rahvusvähemuste ülemkomissari institutsioon (HCNM). Institutsiooni eesmärgiks on käsitleda võimalikult varajases staadiumis pingeolukordi, mis võivad põhjustada OSCE piirkonnas konflikte.⁷ Välja on töötatud üldine strateegia, mida kasutatada juhul, kui mingis OSCE riigis tekib pingeolukord rahvusvähemustega – rahvusvähemuste ülemkomissar on ühenduses nii riigi kui ka sealsete vähemuste esindajatega, et parandada nende vahelist dialoogi. Iga abivajava riigi puhul rakendatakse mõistagi põhjalikumad ja antud keskkonnaga sobituvad meetmed. Sellest tulenevalt on OSCE-l kõigile abi antud riikide kohta tehtud raportid, kus kirjeldatakse vastava missiooni eesmärgi. Nende raportite põhjal on võimalik vaadelda mida ja kuidas on OSCE igas pingeolukorras käitunud ning sellest on abi Eesti ja Horvaatia võrdlemisel.

Rahvusvähemuste komissarile antud mandaat annab talle õigused ja seab piirangud, mille piires tegutseda tohib. Mandaat hakkas kehtima 1992. aastal ning selle kohaselt on komissari ülesanneteks:

- täheldada rahvusvähemuste probleeme ning olla esimene, kes sellest OSCE-le teada annab (ideaalis peab komissar võimalikud pinged kiiresti maha rahustama, et suurematest probleemidest hoiduda);
- olla vahelüli riigi, kus on tekkinud pingeolukord, ja OSCE organisatsiooni vahel.⁸

⁶ „OSCE ajalugu“, *Välisministeerium*, <http://www.vm.ee/?q=node/10318> (23.03.2013)

⁷ „OSCE põhiorganid ja struktuur“, *Välisministeerium*, <http://www.vm.ee/?q=node/10320> (23.03.2013)

⁸ „High Commissioner on National Minorities: Mandate“, *OSCE*, <http://www.osce.org/hcnm/43201> (06.04.2013)

Kuna tegemist on vaid paarikümne aasta vanuse ametikohaga, siis ei ole veel rahvusvähemuste komissari tööd usaldatud paljudele inimestele. Rahvusvähemuste komissari ametikohal töötanud inimesed on järgmised: Max van der Stoel Hollandist (1993 – 2001), Rolf Ekéus Rootsist (2001 – 2007), Knut Vollebaek Norrast (2007 - ...).⁹ Eesti riigi ja OSCE vaheliseks lüliks oli Max van der Stoel. Horvaatia riigi ja OSCE vaheliseks lüliks oli esmalt Max van der Stoel ning hiljem juba Rolf Ekéus.

OSCE missioonide alguseks võib pidada 1991. aastat, mil abistati Albaaniat ning pärast seda hakkasid toimuma pikaajalised missioonid (sealhulgas ka Eestis ja Horvaatias).¹⁰ 2012. aasta andmetel on OSCE-l lõpetatud ja seni käimasolevaid missioone ning projekte kokku 35.¹¹ Üks OSCE eesmärkidest on inimõiguste kaitse ning kõik need 35 missiooni on seotud rahvusvähemustega, mis käivad inimõiguste alla. Esimesed missioonid olid lühikesed (Albaania) ning puudusid eelnevad kogemused, kuidas täpsemalt probleeme lahendada. Aja möödudes missioonide mõju riikidele paranes ning sellega koos muutusid ka missioonid pikemaks. Pikemate missioonide puhul sai OSCE abistada riike ka rohkemates valdkondades, kui seda võib-olla algusaastatel suudeti.

⁹ „The High Commissioner“, *OSCE*, <http://www.osce.org/hcnm/43200> (11.04.203)

¹⁰ Rachel Brett 1996, „Human Rights and the OSCE“, *JSTOR*, Vol. 18, No. 3, pp. 687 - 688

¹¹ „Survey of OSCE Field Operations“, *OSCE*, pp. 3 - 7

4 Eesti ja Horvaatia missioonid

Järgnev peatükk annab ülevaate Eesti ja Horvaatia rahvusvähemustest, mis vähemused riigis elavad, mis probleemid nendega on ja millal need alguse said. Teades probleemidest, mis riigis eksisteerivad, järgneb OSCE missiooni tutvustus.

Pevehousei kirjeldatud organisatsiooni sekkumise meetodeid kasutas OSCE oma missioonide puhul Eestis ja Horvaatias. Esiteks käitus OSCE, kui vahendaja riigi võimu ja sealsete gruppide vahel. Antud juhul on tegemist enamuse ja vähemuse vastasseisuga ning nende erimeelsusi püüdis OSCE oma missiooniga lahendada. Teiseks, OSCE jälgis demokraatia põhimõtete täitmist, mida rahvusvähemused ja nende õigused kindlasti on. Samuti kasutati sotsialiseerumise meetodit ehk riikidele seati normid, mille poole ühiskond peaks püüdlema, et toimuks edukas rahvusvähemuste integreerimine ühiskonda.

4.1 Rahvusvähemuste probleemid Eestis

Probleemid rahvusvähemustega ei ole Eestis unustatud ka 22 aastat pärast vabariigi taasiseseisvumist. Peamiseks mureallikaks on erimeelsuste olemasolu venelaste ja eestlaste vahel. Seda ilmestab vene keelsete koolide üleminek suuremas osas eesti keelsele õppele ning 2007. aastal toimunud aprillirahutused.

Põhjus, miks OSCE oma soovitusi Eestile jagas oli eelkõige suur venelaste osakaal Eesti rahvastikus taasiseseisvumise alguses. Kindlasti ei unustatud ka ukrainlasi, valgevenelasi, poolakaid ja lätlasi, kuid nende osakaal Eesti rahvastikus oli venelastega võrreldes väga väike. Lisaks sellele kõnelesid nad valdavalt vene keelt ehk võib öelda, et toimus vene keelt kõnelevate inimeste integreerimine ühiskonda (edaspidi on töös vaadeldud venevähemuste integreerimist Eesti ühiskonda). Nõukogude režiimi ajal oli eestlaste osakaal võrdlemisi väike, kuid pärast taasiseseisvumist see arv hakkas tõusma. 1998. aasta andmetel oli Eestis vähemuste protsent kogu rahvastikus ligikaudu 35%.¹² Suur venelaste osakaal ühiskonnas suurendab võimalust erimeelsuste tekkele eestlastega. Suurem hulk inimesi paneb tahtma saada võrdsemaid tingimusi enamusega

¹² Priit Järve and Christian Wellmann 1999, „Minorities and Majorities in Estonia: Problems of Integration on the Threshold of EU“, *European Centre for Minority Issues (ECMI)*, p. 4

ning tunda end rohkem kaasatuna. Enamuste jaoks on suur vähemuste osakaal jällegi mureks kuna nende õiguste ja soovide täitmine võib muutuda järjest vastumeelsemaks. Näiteks võib vähemus soovida kultuuriautonoomiat ning edasipidi võib järgneda riigis kakskeelsuse seadustamise soov. See kindlasti ei ole enamusele meeltemööda.

1991. aastal pärast Eesti taasiseseisvumist ei saanud kõik vene keelt kõnelevad elanikud Eesti riigi kodanikeks ning see oli põhjus, mis pingestas olukorda vähemuste ja enamuste vahel. Pinged ei piirdunud vaid Eesti riigi siseselt ning see mõjutas ka teisi Euroopa riike. Eelkõige Venemaad, mis leidis, et osadele venelastele kodakondsuse mitte andmine on Eesti poolt inimõiguste rikkumine.¹³ Kindlasti ei jäänud see tähelepanuta ka OSCE-l, kes esialgu asjadel eemalt silma peal hoidis.

Venelastel, kellele automaatselt Eesti kodakondsust ei antud, oli võimalus see saavutada naturalisatsiooni teel. Paraku sai üheks takistuseks liiga suured nõudmised. Selline olukord oli soodne Venemaa kriitikale, et Eesti rikub inimõigusi. Sellele probleemile on ka hiljem tähelepanu pööratud. 2012. aastal tegi seda Venemaa välisminister Sergei Lavrov, kes mainis, et jätkuvalt on suurel hulgal venekeelsetel elanikel Eestis puudu kodakondsus.¹⁴ Eesti on omaltpoolt püüdnud nende inimeste arvu vähendada ning Vabariigi Valitsuse andmetel oli 2012. aastal määratlemata kodakondsusega inimesi ühiskonnas 6,6%.¹⁵ Oluline ei olegi niivõrd see, kui suur protsent hetkel on vaid fakt, et see näitaja on aastatega vähenenud. Eesti saab öelda, et probleemiga tegeletakse ning töö on seni ka vilja kandnud.

Kodakondsuseta olemisel on mitmeid negatiivseid aspekte. Inimestel, kes ei oma Eesti kodakondsust puudub võimalus kaasaráakida kohalikus poliitiliseseluses ehk neil ei ole võimalik osaleda parlamendi valimistel ning kuuluda erakonda. Näiteks 1992. aastal moodustatud Riigikogu koosseis koosnes 99% eesti rahvusest inimestest.¹⁶ See number on tänaseks vähenenud, kuid siiski võib öelda, et venelaste osakaal Riigikogus ei ole

¹³ Hanne-Margret Birckenbach 2000, „Half Full or Half Empty? The OSCE Mission to Estonia and its Balance Sheet 1993 – 1999, *European Centre for Minority Issues (ECMI)*, p. 2

¹⁴ „Lavrov kutsus OSCEd aitama Eesti ja Läti kodakondsuseta venelasi“, *Postimees*, <http://www.postimees.ee/1066250/lavrov-kutsus-osced-aitama-eesti-ja-lati-kodakondsuseta-venelasi> (04.05.2013)

¹⁵ „Määratlemata kodakondsusega isikute arv“, *Vabariigi Valitsus*, <http://valitsus.ee/et/valitsus/tegevusprogramm/loimumine/maaratlemata-kodakondsusega-isikute-arv> (04.05.2013)

¹⁶ Priit Järve and Christian Wellmann 1999, „Minorities and Majorities in Estonia: Problems of Integration on the Threshold of EU“, *European Centre for Minority Issues (ECMI)*, p. 8

väga suur. Seega oli Vabariigi algusaastatel valitsuse ja vähemuste vaheline suhtlus väga minimaalne. Selle põhjuseks võib olla eestlaste valusad mälestused Nõukogude režiimist ning tahtmine seda iga hinna eest maha jätta. Seega oldi hoolsad valima, kuidas ja kellele venelaste seast kodakondsust anda. Muidugi mõista ei meeldinud see venelaste vähemusele, kes nägid seda, kui võimalust kätte maksta Nõukogude võimu eest. Väita, et Eesti tõesti nii üritas teha on raske, kuid kindel on see, et Nõukogude võimust ja selle tagajärgedest taheti vabaneda võimalikult kiiresti.

Lisaks raskendatud kodakondsuse saamisele on Eestis karmid reeglid ka topeltkodakondsuse osas. Eesti riigi kodanik peab omama ühte passi. Leidub küll erandeid, kuid neid ei ole palju ning see näitab, et eestlastele on oma riigi ja rahva hoidmine väga oluline. Igal riigil on soov oma rahvast hoida ja kultuuri säilitada, kuid kõik ei pööra sellele sama palju tähelepanu. Näiteks Ameerika Ühendriigid, kus kodakondsuse saavad kõik, kes selles riigis sünnivad. Seega ei pruugi piiratud kodakondsuse andmine venelastele olla ainult halva mineviku põhjus vaid soov tagada väikerahva püsima jäämine.

Eestil on praegusel hetkel vaja pöörata tähelepanu kasinale eesti keele oskusele venekeelsete elanike seas. Ametlikuks riigi keeleks on eesti keel, kuid reaalsuses on vene keelt kõnelevaid isikuid, kes eesti keelt kõnelda ei oska, riigis palju. Venekeelsete koolide vähendamine ning alles jäävates koolides eesti keele osakaalu suurendamine õppekavas on üheks sammuks, mis peaks tagama eesti keelt kõnelevate inimeste arvu tõusu. Tegemist on probleemiga, millele taasiseseisvumisajal OSCE poolt tähelepanu pöörati, kuid seda ei peetud esmaseks mureks.

Probleemid rahvusvähemustega Eesti riigis olid ja on järgmised:

- erimeelsuste olemasolu venelaste ja eestlaste vahel;
- Eesti kodakondsuse saamise raskused vene vähemustel;
- vähemuste mitte kaasamine ning valitsuse ja vähemuste vaheline minimaalne suhtlus;
- eesti keele oskamatus rahvusvähemuste seas.

4.2 Rahvusvähemuste probleemid Horvaatias

Horvaatia ja Eesti probleemid rahvusvähemuste vallas on olnud kohati vägagi sarnased. Mõlemad riigid saavutasid iseseisvuse 1991. aastal ning peale omariikluse saavutamist on peamiselt muret tekitanud üks vähemusgrupp. Eesti jaoks on see olnud venelaste vähemus ja Horvaatia jaoks serblaste vähemus. 1991. aastal oli Horvaatia ühiskonnas 78,1% horvaate ning 12,2% serblasi.¹⁷ Seega on mõistlik võrrelda Eesti ja Horvaatia pingutusi rahvusvähemuste küsimuses kuna mõlemad riigid olid sama aegselt sarnase probleemi ees ning vähemuste osakaal ühiskonnas oli samuti enam-vähem võrdne. Olemas on siiski ka erinevus. Venelaste osakaal Eesti ühiskonnas on tingitud Nõukogude võimust. Serblaste osakaal Horvaatia ühiskonnas on tingitud ühisest ajaloost, mil mitmed rahvused koos ühes riigis elasid. Erinevuseks on see, et horvaatide ja serblaste vaheline vastasseis kulmineerus sõjaga.¹⁸ Põhjuseks võivad olla suuremad arusaamatused või sealsete inimeste keevaverelisuus, kuid sellegipoolest on see märk sellest, et Horvaatias on rahvusvähemustega olnud mõnevõrra suuremad probleemid.

Samuti nagu Eestis ei ela ka Horvaatias vaid üks vähemustegrupp. Seal on lisaks serblastele veel albaanlased, bosnialased, tšehhid, ungarlased, itaallased ja sloveenid.¹⁹ Serblased on ikkagi need, kes on vaieldamatult suurim rahvusvähemus riigis, vaatamata sellele, et nende protsentuaalne osakaal ühiskonnas on tänaseks mõnevõrra vähenenud. Rääkides vähemustest Horvaatia ühiskonnas, mõtlen ma uurimustöö edasises faasis serblasi kuna nendega on horvaatidel olnud kõige rohkem muret.

Kodakondsuse seadus teeb vahet neil, kellel on õigus Horvaatia rahvusele ja kellel ei ole. Horvaatia etnilised grupid saavad kodakondsust taotleda, kui täidavad vastava taotluse, kuid teistele kehtivad palju karmimad nõuded.²⁰ Siin on sarnasus Eestiga, kus kodakondsuse saamise reeglid ei vastanud tegelikkusega. Kodakondsuse mitte saamise korral on inimene ilma valimisõigusest. Tegemist on sooviga hoolikalt valida vihavaenlaste seast inimesed, kes väärivad kodanikuks saamist. Siinkohal saab rääkida oma rahva hoidmisest nagu seda Eesti puhulgi.

Riigi iseseisvumise algusaastatel vabastati serblased nende töökohtadelt.²¹ Tegemist on

¹⁷ „Minorities in Croatia“, *Minority Rights Group International*, p. 5

¹⁸ Ibid., p. 9

¹⁹ Ibid., pp. 12 - 14

²⁰ Ibid., p. 16

²¹ Ibid., p. 23

selge diskrimineerimisega ning sellele pöörati tähelepanu mitmete organisatsioonide poolt. Üks peamine murekoht on riigiasutused, kus vähemustel tööd saada oli ja on ka siiani väga keeruline saada. Eesti puhul oli venelastel raske pääseda Riigikokku, kuid Horvaatias oli serblastel raskusi leida ja säilitada oma töökoht.

1995. aastal pöörati ÜRO poolt tähelepanu massimeedia sallimatusele vähemuste vastu.²² Paljude rahvusvähemuste vastu oldi massimeedias vaenulikud ja eelkõige just serblaste. Näiteks kujutati televisioonis ja ajakirjanduses valesti riigis aset leidnud sõjakuritegusid, jättes mulje, et nende eest vastutavad vaid serblased. Samuti oldi halvustavad vähemuste suhtes raadiojaamades ning kasutati negatiivseid stereotüüpe kirjeldamaks vähemusi. Toimus enamuse õhutamine rahvusvähemuste vastu ning paljudele ka eneseteadmata kuna kindlasti leidis inimesi, kes meedias kõneldut täietõsidusega uskusid. Tegemist on

Probleemid rahvusvähemustega Horvaatias olid ja on järgmised:

- suur serblaste osakaal Horvaatia ühiskonnas;
- raskendatud kodakondsuse saamine rahvusvähemustel;
- rahvusvähemustel raskusi töö saamisega;
- massimeedia vaenulik suhtumine rahvusvähemustesse.

4.3 OSCE missioon Eestis

OSCE Eesti missiooni näol on tegemist ajutise missiooniga, mis sai alguse 1992. aastal ning lõppes 2001. aastal. Kõik OSCE missioonid on algselt kuue kuu pikkused ning neid pikendatakse vastavalt vajadusele. Põhjus missiooni pikendamiseks on enamasti vajalike eesmärkide mitte täitmine kuue kuu jooksul ning seega on tarvis aega juurde. Selleks, et missioon saaks jätkuda on OSCE-l vaja uut mandaati ning see omistatakse vastavatel kohtumistel. Eesti missiooni puhul leidsid aset kaheksateistkümnes Kõrgemate Ametnike koosolek (CSO Vienna Group Meeting), 2 Alalise Komitee koosolekut (Permanent Committee Meetings) ja 14 Alalise Nõukogu koosolekut

²² „Minorities in Croatia“, *Minority Rights Group International*, p. 28

(Permanent Council Meetings).²³

OSCE-l ei olnud lihtne pöörata Eesti tähelepanu rahvusvähemuste probleemile, mis riigis olid. Algselt ei olnud Eesti valmis OSCE abi vastu võtma, kuid lõpuks seda siiski tehti.²⁴ Täpne põhjus, miks Eesti ikkagi soostus OSCE soovitusi kuulda võtma on tänaseni teadmata. Üheks põhjuseks võib olla soov pääseda Euroopasse ja distantseerida end üha rohkem Venemaast. Seega oldi nõus vähemuste küsimusega tegelema kuna see oli vajalik Euroopa Liitu pääsemise osas.²⁵ Samas võis põhjuseks olla soov mitte näida liialt põikpäisena ehk esitleda end laiale maailmale koostööaldi riigina.

OSCE soov Eestit aidata oli ajendatud Nõukogude režiimi lagunemisest, et tagada Eesti kujunemine demokraatlikuks ühiskonnaks. Pevehousei üheks rahvusvahelise organisatsiooni sekkumise meetodik oli jälgija roll ehk demokraatlike väärtuste jälgimine. Seda meetodit OSCE Eesti puhul ka rakendas. Euroopale oli kasulik, et Eestis areneks võimalikult kiiresti demokraatlik ühiskond ning ei jääks Venemaa mõju alla. Sellega võidab Euroopa endale juurde võimaliku koostööpartneri.

Toimus kaks suurt aktsiooni, mis tähistavad OSCE missiooni algust Eestis:

- 28. september 1992 – Eesti lubas ODIHR-i (OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights) riiki, mis analüüsis Eesti seadusandlust, et näha kas see vastab inimõiguste standarditele;
- 13. detsember 1992 – Eesti soov, et OSCE esimees alustaks pikaajalist OSCE missiooni riigis, võeti vastu.²⁶

ODIHR-l oli Eestile koheselt mitmeid soovitusi. Tegemist oli pelgalt soovitustega ning mõni neist oli tungivam kui teine, kuid sellegipoolest olid need piisavalt märkimisväärsed, et siinkohal välja tuua.²⁷

- Soovitused kodakondust silmas pidades. Keelenõuded Eesti kodakondsuse

²³ Survey of OSCE Field Operations, *OSCE*, p. 62

²⁴ Hanne-Margret Birckenbach 2000, „Half Full or Half Empty? The OSCE Mission to Estonia and its Balance Sheet 1993 – 1999, *European Centre for Minority Issues (ECMI)*, p. 7

²⁵ Michael Johns 2003, „Do as I Say, Not as I Do: The European Union, Eastern Europe and Minority Rights“, *SAGE Journals*, Vol. 17, No. 1, p. 683

²⁶ Hanne-Margaret Birckenbach 2000, „Half Full or Half Empty? The OSCE Mission to Estonia and its Balance Sheet 1993 – 1999“, *European Centre for Minority Issues (ECMI)*, p. 8

²⁷ Ibid., pp. 8 - 9

saamiseks ei vasta ametlikele nõuetele ning see on vaja võimalikult kiiresti parandada. Tuleks kehtestada erandid invaliididele ja pensionäridele. Nõukogude ajal sündinud lapsed, kes jääksid muidu kodakondsuseta, tuleks registreerida Eesti kodanikeks.

- Eesti peaks vaatama üle oma seadused, et ei takistaks perekondade taasühinemist. See tähendab, et lapsed peavad saama elada oma vanematega ning abikaasad peavad saama elada koos ühes riigis.
- Inimestel on õigus vabalt lahkuda Eestist ning hiljem naasta. Inimestele, kes on nii-öelda ilma riigita, tuleks anda tulnuka pass, mis võimaldaks neil riigist teatud ajaks lahkuda.
- Tulevikus on Eestis keeleline vähemus 25 – 40% ning seega peaks Eesti pöörama tähelepanu kultuurilistele ja hariduslikele vajadustele, et eesti keelt saaks õppida kõik, kes seda soovivad.
- Praegune keeleseadus võib vajada täiustamist, mis puudutab kakskeelsust (näiteks tööalaselt).

Antud punktidest jääb selgelt silma soovitus märgatavalt kergendada kodakondsuse andmist. Pevehouse'i ja Kelley märkuste kohaselt on tegemist sotsialiseerumise protsessi näitega. Seades Eestile ülesandeks parandada kodakondsusseadust, aitab pikemas perspektiivis kaasa rahvusvähemuste integreerimisele ühiskonda. Eesti sooviks oli võimalikult rangelt ja kindlalt jälgida, kes saavad kodakondsuse ja kes mitte. Seega on ODIHR-i soovitused Eesti tahtega üsnagi suures vastuolus. Vello Pettai on märkinud, et OSCE aeg-ajalt püüdis kummutada väidet nagu oleks missioon liiga pealetungiv Eesti poliitikasse.²⁸ Nende viie mainitud soovitusel põhjal ei ole raske näha, miks pidi sellist väidet tõrjuma. Nimetatud soovitude sisu on tugevasti vähemusi toetav ning ühel riigil võib olla raske kuulda, et ei ole käitunud nii kuidas peaks. Ära tuleks mainida ka ODIHR-i neljas soovitus, mis näeb ette tähelepanu pööramist vähemuste hariduslikele vajadustele. Eestis on antud hetkel küllaltki kõrge eesti keelt mitteoskavate venelaste näitaja. Võib öelda, et antud soovitus nägi teatud mõõndustega (keeleline vähemus ei

²⁸ Hanne-Margret Birckenbach 2000, „Half Full or Half Empty? The OSCE Mission to Estonia and its Balance Sheet 1993 – 1999“, *European Centre for Minority Issues (ECMI)*, p. 9; Vello Pettai 1998, „Developing Preventive Diplomacy And Ethnic Conflict Resolution. The OSCE Mission to Estonia“

ole hetkel 25 - 40% vaid vähem) probleemi hästi ette. Tänapäeval Eesti seda probleemi tunnistab ja sellega jõuliselt ka tegeleb.

OSCE Eesti missiooni ametlik eesmärk on kirjas nende kodulehel ja selleks on parandada integratsiooni ja mõistmist kogukondade vahel, kes Eestis elavad. Välja on toodud ka ülesanded, mis tuleks missiooni jooksul täita ja need on järgmised:

- saavutada ja hoida suhteid ametnikega nii riiklikul kui ka kohalikul tasandil ja eelkõige nendega, kes on seotud kodakondsusega, migratsiooniga, keeleküsimisega, sotsiaalteenusega ja töökohtadega;
- saavutada ja hoida suhteid asjakohaste valitsusväliste institutsioonide ja organisatsioonidega, sealhulgas on poliitilised parteid, ametiühingud ja massimeedia organisatsioonid;
- koguda andmeid ning jagada informatsiooni, tehnilist abi ja nõuandeid, mis puudutavad kogukondi Eestis ja selle liikmeid;
- abistada Eesti riiklikke ja kohalikke võime taastamaks kodanikuühiskond;
- pidades meeles missiooni ajutist olemust, leida võimalusi edasiandmaks selle kohustusi institutsioonidele või organisatsioonidele, mis esindavad kohalikku tasandit.²⁹

Võrreldes missiooni ülesandeid ODIHR-i soovitustega, siis on need võrdlemisi leebemad ja üldisemad. Peamiselt on eesmärgiks olla vaatleja rollis ning sekkuda ja anda nõu ning juhiseid kuidas peaks Eesti mingites küsimustes käituma. Järjekordselt tuleb viidata Pevehouse'i meetodile, kus rahvusvaheline organisatsioon jälgib, et riik täidaks oma kohustusi. OSCE peamine soov on Eestis saavutada head sidemed organisatsioonidega, mis rahvusküsimustega tegelevad ning neile suuniseid andes loota, et need hiljem Eestile kasu toovad. Keskendutakse kodakondsus, migratsiooni, töökohtade ja sotsiaalteenuste küsimustele. Tegemist on Pevehousi ja Kelley poolt välja toodud sotsialiseerumise meetodiga ehk OSCE kehtsetab normid, mida teiste liikmesriikide poolt aksepteeritakse ning Eestil tuleb need täita.

²⁹ Survey of OSCE Field Operations, *OSCE*, p. 61

4.4 OSCE missioon Horvaatias

Otsus alustada missiooni Horvaatias võeti vastu 18. aprillil 1996. aastal ning missioon lõpetati 31. detsembril 2007. aastal.³⁰ Sarnaselt Eestile toimus ka Horvaatia missiooni puhul mandaadi pikendamine, et OSCE saaks oma eesmärgid täidetud. Selleks leidis aset kümne aasta jooksul 12 Alalise Nõukogu koosolekut (Permanent Council Meetings), kus toimus otsustamine missiooni jätkamise osas.³¹

OSCE alustas oma missiooniga Horvaatias mõned aastad pärast riigis toimunud sõda horvaatide ja serblaste vahel. Sõjasse sekkus 1992. aastal ÜRO, et tagada riigis kord ning puutumata ei jäänud ka tänaseks nime kandev Euroopa Liit, mis kutsus üles rahule ning alustas sellel eesmärgil riigis oma ajutist missiooni.³² Seega oli Horvaatial juba enne OSCE sekkumist kogemusi rahvusvaheliste organisatsioonidega. Seega erinevalt Eestist ei tekkinud Horvaatial muresid, kas võtta vastu OSCE abi või mitte. Enne missiooni alustamist külastas aastatel 1995 - 1996 Rahvusvahemuste komissar Max van der Stoep kahel korral Horvaatiat ning veendus rahvusvahemuste probleemide riigis.³³ Tema hinnangute järel Horvaatiast sai ka alguse OSCE missioon.

Tänu riigis toimunud sõjale olid rahvusvahelised organisatsioonid koheselt valmis konflikti lahendama. Enne OSCE sekkumist tegid seda mitmed teised organisatsioonid, kuid nende eesmärk oli kõigil sama – tagada Horvaatias demokraatliku ühiskonna areng. See sarnaneb Eesti puhul toimunuga ehk sooviti Euroopa riikides välistada autoritaarse riigikorra tekkimise võimalust. Pevehouse'i välja toodud meetmete kohaselt on tegemist jälgija rolliga, mida rahvusvaheline organisatsioon saab kasutada, et riiki mõjutada. Antud olukorras vaatab OSCE, et Horvaatia jälgiks demokraatia põhimõtteid ning arendaks riigis ühiskonda, kus demokraatia saaks areneda.

OSCE Horvaatia missiooni ametlik eesmärk on kirjas nende koduleheküljel ja selleks on anda kogu oma toetus Horvaatia Vabariigi iseseisvusele, suveräänsusele ja territoriaalsele terviklikkusele. Välja on toodud seatud eesmärgid, mis missiooni jooksul tuleb täita ja need on:

- tagada Horvaatia võimudele kõikidel tasanditel ning samuti huvitatud

³⁰ Survey of OSCE Field Operations, *OSCE*, pp. 71, 73

³¹ Ibid., p. 73

³² „Minorities in Croatia“, *Minority Rights Group International*, p. 9

³³ Joachim Eicher 1997, „The OSCE Mission to Croatia“, *OSCE Yearbook 1997*, Vol. 3, pp. 191 - 192

indiviididele, organisatsioonidele ja gruppidele abi ning ekspertiis inimõiguste ja rahvusvähemuste valdkonnas;

- oma ülesannete saavutamiseks teha koostööd teiste rahvusvaheliste institutsioonide ja organisatsioonidega (näiteks Euroopa Nõukogu, Rahvusvaheline Punane Rist ja asjakohased MTÜ-d);
- pakkuda lähedast koostööd UNTAES-ga (United Nations Transitional Authority in Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium), et tagada lepitust, tõsta enesekindlust ning arendada demokraatlikke institutsioone, protsesse ja mehhanisme riiklikul ja kohalikul tasandil.³⁴

OSCE soovitustest jäävad kõlama üldised eesmärgid, mida tahetakse täita. Mainimist väärib soov koostööd teha mitmete teiste organisatsioonide ja institutsioonidega nagu Euroopa Nõukogu ja UNTAES. Pidades meeles Horvaatias toimunud sõda ning seeläbi end selle riigiga sidunud mitmeid rahvusvahelisi organisatsioone, siis on arusaadav miks OSCE püüab nendega rohkelt koostööd teha. Esiteks on Horvaatias juba tegutsenud organisatsioonidel ja institutsioonidel teada, millised probleemid riigis valitsevad ning OSCE-l on mõistlik seda ära kasutada. Teiseks, koostöö suurendab võimalust saavutada oma eesmärgid võib olla kiiremini, kui üksinda tegutsedes.

Eelnevad kolm eesmärki olid esimesed, mis OSCE missiooni algul paika pandi. Lisaks sellele lisati juurde uusi eesmäärke, mida saavutada taheti ja nendeks olid:

- uuesti kinnitada kõikide OSCE institutsioonide valmidust, tagamaks demokraatlike institutsioonide, protsesside ja mehhanismide arengut;
- abistada ja jälgida Horvaatia seadusandluse, kokkulepete ja kohustuste rakendamist, mis puudutab a) põgenike ning pagulaste naasmist ja nende õigusi b) rahvusvähemustesse kuuluvate inimeste kaitsmist;
- anda Horvaatia võimudele spetsiifilisi soovitusi ning hoida kursis Alalist Nõukogu (Permanent Council) hädavajalikest probleemidest.³⁵

Kolm lisatud soovitust jäävad samuti üldiseks raamistikuks, mille sees tegutseda. Kõige

³⁴ Survey of OSCE Field Operations, *OSCE*, p. 71

³⁵ *Ibid.*, 72

olulisem on põgenike, pagulaste ja rahvusvähemuste kaitsmisele pööratav suurem tähelepanu. OSCE võtab nende soovitude põhjal endale kohustuseks tagada, et Horvaatias kehtiksid seadused, mis abistaks ja kaitseks nimetatuid inimgruppe. Selline kohustus on märk sotsialiseerumis protsessi rakendamisest, et Horvaatia käitumist mõjutada ehk soovist aidata rahvusvähemustel, põgenikel ja pagulastel ühiskonda sulanduda.

Erinevalt Eestist oli Horvaatias toimunud sõda, mille tagajärjel valitses ühiskonnas teatud ärevus. Selleks, et tagada inimeste turvalisus ning seeläbi viia ellu ka oma missiooni, võttis OSCE vastu otsuse saata riiki tsiviilpolitsei.³⁶ Seati paika ka kindlad reeglid, mida täita tuleks. Näiteks võis tsiviilpolitseinike arv ulatada kuni 120 ning politseinike arvu vähendati teatava aja jooksul, kui olukord riigis paranes. See on näide kuidas rahvusvaheline organisatsioon püüab oma sekkumisega ära hoida sõjalist konflikti. Pevehousei kohaselt on tegemist vahendaja rolli täitmisega. OSCE on vastaspoolte (horvaatide ja serblaste) vahendajaks, et ära hoida võimalikku sõjalist konflikti.

³⁶ Survey of OSCE Field Operations, *OSCE*, pp. 72 - 73

5 OSCE missiooni täitmine

Järgnev peatükk annab ülevaate sellest kuidas Eesti ja Horvaatia on OSCE soovitusi kuulda võtnud. Samuti selgub, kas OSCE jäi rahule nii Eesti kui ka Horvaatia tegutsemisega ning kuidas hindavad Eesti ja Horvaatia ise OSCE missiooni panust oma ühiskonna arengule.

OSCE poolt seatud missioonide eesmärgid nii Eestis kui ka Horvaatias olid väga üldised ja sarnased mõlema riigi puhul. Sellegi poolest tehti Horvaatia puhul erand tänu riigis varem aset leidnud sõjale. Selleks oli tsiviilpolitsei kaasamine, et ära hoida võimalikku sõjalist konflikti horvaatide ja serblaste vahel. Tsiviilpolitsei abi on Pevehousei järgi vahendaja meetodi kasutamine, kuid märksa intensiivsem tegevus, kui lihtsalt konfliktide ennetamine, mida Eesti puhul rakendati. Seega võttis OSCE vahendaja rolli Horvaatia missiooni puhul märksa tõsisemalt kui Eesti missiooni läbi viimisel. Sellest tulenevalt võiks järeldada, et karmima sekkumise puhul - tsiviilpolitsei Horvaatia missiooni raames - võiks ka missiooni tulemus olla erinev. Kahe järgneva alapealapeatüki lõpus saab selgeks, kas intensiivsem sekkumine Horvaatia puhul tõi ka paremad tulemused võrreldes Eestiga.

5.1 Missioon Eestis

Otsest raportit Eestis lõppenud OSCE missiooni kohta ei ole võimalik saada. Seega tuleb missiooni täitmist või mittetäitmist analüüsida ajakirjanduses ilmunud artiklite abil. Ajakirjanduses kajastav on paraku pealiskaudne, kuid siiski on üldised seisukohad välja toodud. Missiooni edukusest või ebaedust räägivad OSCE ametnikud ja Eesti riigi esindajad.

Eesti Päevalehe artiklis kiidab OSCE Eestit kõikvõimalike tingimuste täitmises ning selle tulemusena langetati otsus lugeda missioon 2001. aastal lõppenuks.³⁷ Kiideti Eestit oma seaduste kooskõlastamist rahvusvaheliste normide ja standarditega, mis eelkõige puudutasid inimõigusi. Näiteks õigus hääletada ja olla valitud ilma diskrimineerimiseta rahvusliku või sotsiaalse päritolu põhjal. Artiklis mainitakse ka keelenõude kaotamist, millega ei nõuta enam eesti keele oskuse tõestamist Riigikogu ja kohalikel valimistel.

³⁷ „OSCE peab missiooni Eestis täidetuks“, *Eesti Päevaleht*, <http://www.epl.ee/news/eesti/osce-peab-missiooni-eestis-taidetuks-taiendatud-kl-1351.d?id=50912536> (09.05.2013)

Selle eesmärgiks on tagada parem venelaste kaasamine valitsuse tegevuses, mis alates taasiseseisvumisaja algusest ei ole Eestis kõige parem olnud. Keelenõude kaotamine oli viimane nõue, mida Eestil missiooni käigus täita tuli. Seda kinnitab 2001. aastal Välisministeeriumi asekancler Väino Reinart, kes oli OSCE missiooniga tihedalt seotud.³⁸

Minnes mitmed aastad edasi, siis 2009. aastal rääkis Eesti missioonist OSCE rahvusvähemuste komissar Knut Vollebaek. Tema hinnangul on Eesti OSCE soovitusi enamalt jaolt täinud ning teinud selles osas head tööd, kuid mainis samuti, et rahvusvähemuste integreerimine on pidevalt kestev protsess ning see ei ole Eestis veel lõppenud.³⁹ Vollebaek ütleb, et venelaste suurt hulka ühiskonnas ei tohi pidada ohuks. See seisukoht sarnaneb esimese OSCE rahvusvähemuste komissari Max van der Stoeli arvamusega. 2000. aastal toimunud konverentsil Narvas, rõhutas ta vähemuste ja enamuse vahelise koostöö tähtsust.⁴⁰ Oluline on austada kõigi rahvuste kultuuri ning integreerumisel teha tihedat koostööd, kus kaasatud oleks kõik osapooled.

Kümme aastat pärast missiooni lõppemist on OSCE jätkuvalt näidanud üles huvi rahvusvähemuste integreerimise vastu Eestis. Näiteks kohtusid OSCE komissari nõunikud MTÜ Vene Kool Eestis esindajatega ning tunti huvi millised on venelaste võimalused tööturul ja millised on arvamused koolireformist.⁴¹ Samuti said vene keelt kõnelevad noored oma probleemidest ja muredest rääkida ning see näitab, et OSCE on siiani huvitatud Eesti olukorrast rahvusvähemustega.

5.2 Missioon Horvaatias

Horvaatias olnud missiooni puhul on raske ajakirjanduse kaudu järeldada, kas missioon oli edukas või mitte. Abiks on 2006. aastal ilmunud raport, kus kajastatakse OSCE Horvaatia missiooni ning selle põhjal on võimalik anda ülevaade, kas soovitusi jälgiti.

³⁸ Raadio Vaba Euroopa 2001, „OSCE missioon ja selle tegevuse lõpetamine Eestis“, *Välisministeerium*, <http://www.vm.ee/?q=node/7628> (09.05.2013)

³⁹ „OSCE volinik: Eestis on lõimumine õnnestunud“, *Delfi*, <http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/osce-volinik-eestis-on-loimumine-onnestunud.d?id=21566323> (09.05.2013)

⁴⁰ Sergei Stepanov 2000, „Max van der Stoel leaves Estonia on a high note“, *The Baltic Times*, <http://www.baltictimes.com/news/articles/2456/> (09.05.2013)

⁴¹ „Vene koolide esindajad kohtusid OSCE komissari nõunikega“, *Delfi*, <http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/vene-koolide-esindajad-kohtusid-osce-komissari-nounikega.d?id=45802339> (09.05.2013)

Raporti kohaselt on tänu OSCE missioonile suutnud Horvaatia teha märgatavaid edusamme. Selle tõestuseks on välja toodud meedia vabadus, rahvusliku ja kohaliku tasandi kohustus viia läbi vajalikke reforme, valitsuse läbipaistvus, rahvusvähemuste suurenenud aksepteerimine, kodanikuühiskonna rolliga leppimine ning paranenud suhted politsei ja avalikkuse vahel.⁴² Selle kohaselt on suudetud täita eesmärk olla abiks rahvusliku ja kohalike tasandi institutsioonidele ja parandada meedia suhtumist rahvusvähemustesse. Horvaatia demokraatia on OSCE missiooni tõttu paranenud ning paraneb veel ka edaspidi.

Raporti kohaselt on Horvaatia suutnud parandada oma seadused, mis puudutavad rahvusvähemuste poliitilisi, keelelisi, kultuurilisi ja hariduslikke õiguseid.⁴³ Suudetud on tõsta vähemuste osakaalu valitsuse tegevuses ning samuti parandada serblaste tööhõivet. Töökohtade leidmine vähemustel on paranenud loodetust vähem, kuid siiski on selles valdkonnas muutused paremuse poole liikunud.

Meedia vaenulikkus rahvusvähemuste ja eriti serblaste suhtes oli üks Horvaatia probleemidest. Sellega on Horvaatia võimud tegelenud ning suutnud parandada suhtumist vähemustesse ja seda tänu meedia professionaalsuse ja vastutuse tõstmisele.⁴⁴ Probleem ei ole siiani täielikult kadunud, kuid oluline on probleemi teadvustamine ja sellega tegelemine. Umbes kümne aastaga on suudetud probleemi vähendada ning samamoodi edasi töötades saab meedia suhtumine vähemustesse vaid paremaks minna.

OSCE soovitude kohaselt taheti anda nõu ja olla toeks Horvaatia kohalikule tasandile ning seda on suudetud täita. Horvaatia on loonud raamistiku, kus kodanikuühiskond saab vabalt ja efektiivselt tegutseda.⁴⁵ Erilist tähelepanu on pööratud sõjast räsitud piirkondadele ning raporti kohaselt on see õnnestunud. Ühiskond kohalikul tasandil saab tegutseda vabalt ning seda tänu toetusele, mis tuleb riigi tasandilt. Sedasi edasi tegutsedes muudetakse Horvaatia ühiskond ühtsemaks, mida pärast sõda ja erimeelsusi horvaatide ja serblaste vahel ei ole kerge saavutada. Sellegipoolest üritatakse ning tänu OSCE juhistele on see seni õnnestunud.

Horvaatias toimunud sõja tõttu valitses ühiskonnas pingeline olukord ja seega otsustas

⁴² „Report on Croatia's progress in meeting international commitments since 2001“, *OSCE*, p. 4

⁴³ *Ibid.*, pp. 7 - 8

⁴⁴ *Ibid.*, p. 32

⁴⁵ *Ibid.*, 30 - 31

OSCE saata riiki tsiviilpolitseinikud, kes korda suudaksid hoida. Sellest tulenevalt on Horvaatia reforminud oma politseid, mille tagajärjel on paranenud inimeste ja politsei vaheline usaldus, kuid paraku mitte kõikjal.⁴⁶ Politsei staatust riigis on suudetud küll parandada, kuid endiselt on mureks rahvuste vahelised konfliktid endistes sõjatsoonides. Selle kallal on Horvaatial vaja veel tõsisemaid samme astuda, et olukorda parandada. Tegemist ei ole lihtsa probleemiga ning seega on vajalik põhjalik kaalumine, kuidas edasi minna. Endiste sõjaalade korrastamine on üheks võtmekohaks, et parandada ühiskonna ühtsust ja vähemuste ning enamuse läbisaamist.

Tagamaks karistused sõjakuritegude eest on Horvaatia loonud spetsiaalsed kohtud. Paraku on enamik sõjakuritegusid veel karistamata ning see ei ole kasulik horvaatide ja serblaste omavahelistele suhetele.⁴⁷ Sõjakuritegude karistamine on osaliselt seotud ka politseiga. Karistamata jätmine tekitab süüdimatuse tunde ning seda raskem on politseil inimeste silmis näida tõsiseltvõetavana. Sõjast on möödas umbes 15 aastat ning Horvaatial tuleb kindlasti näha rohkem vaeva sõjakurjategijate leidmisel, et saaks liikuda turvalisema ja ühtsema ühiskonna suunas.

Võrreldes missioonide tulemusi Eestis ja Horvaatias, siis ollakse igati rahul sellega, et asjad on paremuse poole liikunud. Nii Eestis kui ka Horvaatias võeti kuulda OSCE soovitusi ning selle tulemusena on suudetud rahvusvähemuste probleeme leevendada. Kõike seda vaatamata sellele, et Horvaatias oleks eeldanud karmimat sekkumist OSCE poolt, mida väljendas ka tsiviilpolitsei kasutamine. OSCE vahendaja rolli puhul oli ülesandeks ära hoida suuremad konfliktid enamuse ja vähemuse vahel ning missioonide vältel seda suudeti ka teha. Kuna Horvaatias oli varem juba toimunud sõda, siis kaasati rahu tagamisel tsiviilpolitsei. Sellegi poolest oli tulemus mõlema riigi puhul sama ehk suuremaid konflikte vastaspoolte vahel ei tekkinud. OSCE otsus sekkuda Horvaatia missiooni puhul krammimalt riigi tegevusse võib näidata, et oldi valmis uueks sõjaks ning seega oli erand kaasata tsiviilpolitsei Horvaatia missiooni puhul igati õigustatud. Tagantjärele ei ole võimalik öelda, kas tsiviilpolitsei mittekasutamine oleks andnud ka sama tulemuse. Seega tuleb vaadata OSCE missioonide mõju mõlemale riigile üldises plaanis ja mitte pöörata suurt tähelepanu missioonide erinevusele, milleks oli tsiviilpolitsei kasutamine.

⁴⁶ „Report on Croatia's progress in meeting international commitments since 2001“, *OSCE*, pp. 27 - 28

⁴⁷ *Ibid.*, p. 24

6 OSCE missioonide mõju

Võttes arvesse rahvusvahelise organisatsiooni meetodeid riike mõjutada, Eesti ja Horvaatia rahvusvähemuste probleeme ning OSCE missioone, saab näha kuidas on OSCE mõjutanud oma missioonidega Eestit ja Horvaatiat. Selleks, et saada parem ülevaade varem töös kirjutatust, koostan tabeli.

RVO meetodid mõjutama ks riiki	OSCE tegevused tagamaks missiooni eesmärkide täitmine		OSCE missioonide saavutused	
	<i>Eesti</i>	<i>Horvaatia</i>	<i>Eesti</i>	<i>Horvaatia</i>
Sotsialiseerumise protsess	1. Parandada kodakondsuse andmist vähemustele. 2. Suur vähemuse osakaal ühiskonnas ehk aidata vähemuste integreerimist ühiskonda.		1. Kodakondsusseadust täiustati, mis parandas selle andmist vähemustele. 2. Vähemuste integreerimine paranes ja paranenb jätkuvalt.	
	1. Suurendada vähemuste kaasatust Riigikogu ja kohaliku tasandi valimistel.	1. Parandada massimeedia suhtumist vähemustesse. 2. Parandada töökohtade leidmist vähemustel. 3. Kasutada rahvusvaheliste organisatsioonide abi.	1. Rohkem vähemusi on leidnud võrreldes taasiseseisvumis algusajaga tee valitsemis protsessi.	1. Meedia professionaalsus ja vastutus on tõusnud. 2. Töökohtade leidmine vähemustel on paranenud, kuid arenguks on veel ruumi. 3. Välisabi oli abiks sõja tagajärgede parandamisel.
RVO vahendja rollis	1. Halb enamuse ja vähemuse läbisaamine ehk hoida ära vastaspoolte vahelisi konflikte.		1. Enamuse ja vähemuste vahel ei leidnud aset suuri konflikte.	
		1. Kasutada tsiviilpolitseid.		1. Tsiviilpolitsei aitas rahu tagada ning uut sõda ei tekkinud.
RVO jälgija rollis	1. Nõukogude režiimi ja kommunismi võimu kadumine ehk jälgida demokraatia arendamist.		1. Demokraatlik ühiskond riikides valitseb ning areneb ka edasi.	

Tabel 1 RVO = rahvusvahelised organisatsioonid

Tabelis 1 on vasakul poolal kirjas Pevehousei ja Kelley poolal välja pakutud meetodid kuidas rahvusvahelisel organisatsioonil on võimalik riike mõjutada. Välja on toodud vaid kolm meetodit kuna OSCE missioonidest Eestis ja Horvaatias ei esinenud neljandat meetodit, milleks oli sanktsioonide kehtestamine. Tabeli keskel on kirjas tegevused ja soovitusel, mida OSCE Eestile ja Horvaatialle andis, et missioonis seatud eesmäärke täita. Paremal pool on tabelis välja toodud, mida OSCE oma missioonidega saavutas. Tabelit tuleb lugeda vasakult paremale ehk vasakul olev Pevehousei ja Kelley poolal pakutud meetodiga sekkumist kirjeldab sellest paremale poole jäävad tegevused, mida OSCE Eesti ja Horvaatia puhul rakendas. Tegevuste tulemusi saab lugeda tabeli kõige paremast poolsest veerust. Mõningad tegevused Eesti ja Horvaatia missiooni raames olid samad ja mõned jällegi erinevad ning seetõttu erinesid ka mõned tegevuste tulemused.

Esiteks on kirjas sotsialiseerumise protsess, mille käigus OSCE kehtestas liikmesriikide poolal aksepteeritavad normid, mida Eesti ja Horvaatia pidi täitma. Selle protsessi alla käib soovitus parandada kodakondsuse andmist vähemustele nii Eestis kui ka Horvaatias. Kodakondsuseta inimeste kaasamiseks ühiskonda on neil vaja omada kodakondsust ning sotsialiseerumise protsessis OSCE seda ka soovitas. Lisaks oli Eestis ja Horvaatias probleemiks suur vähemuse osakaal rahvastikus ehk rahvusvähemuste integratsioon ühiskonda. Aastate jooksul on enamuse osakaal mõlemas riigis kasvanud ning see on ka märk paranenud kodakondsuse andmisest vähemustele ning see läbi nende paremast lõimumisest ühiskonda. Sotsialiseerumise alla käib ka vähemuste osalemise suurendamine Riigikogu ja kohaliku tasandi valimistel, mis Eesti puhul oli probleemiks. Horvaatial oli erinevalt Eestist mure ka massimeedi vaenuliku suhtumisega vähemustesse ning vähemuste raskusega leida ja säilitada töökoht.

Teiseks meetodiks, mida OSCE riikide mõjutamiseks kasutas oli vahendaja roll. Nii Eestis kui ka Horvaatias oli probleemiks halb enamuse ja vähemuse vaheline läbisaamine ning OSCE võttis rolliks olla nende vahendaja, et hoida ära sõjalist konflikti. Eriti oluline oli see Horvaatias, kus oli varasemalt toimunud enamuse ja vähemuse vahel sõjaline konflikt. Sellest tulenevalt on ka Eesti ja Horvaatia vahel erinevus. OSCE otsustas Horvaatia missioonis kasutada tsiviilpolitsei abi, et tagada riigis julgeolek. Võrreldes Eestiga võttis OSCE Horvaatia puhul vaatleja rolli

mõnevõrra tõsisemalt. Seda tänu varem riigis aset leidnud sõjale ning seega oli OSCE otsesem sekkumine riigi siseasjadesse õigustatud. Kolmandaks meetodiks on jälgija roll ehk OSCE oli huvitatud sellest, et Eestis ja Horvaatias areneks iseseisvaks saamise järel demokraatia. Mõlema riigi puhul kadus kommunistlik võim ning Euroopa huvides oli tagada, et see ei halvaks mõlema riigi ühiskonna arengut ka edaspidi.

Selgub, et Horvaatias oli rohkem probleeme, millele OSCE tähelepanu pööras. Samuti oli Horvaatial erinevalt Eestist probleeme massimeedia vaenulikkusega vähemuste suhtes ning vähemustel töökohtade saamise ja säilitamisega. Lisaks neile kahele erinevusele kasutati Horvaatias ka tsiviilpolitsei abi, mis ilmestab Horvaatia puhul jõulisemat sekkumist kui seda Eesti puhul rakendati. Siiski jääb tsiviilpolitsei kasutamine ainsaks suureks erinevuseks, mida OSCE oma missioonide eesmärkide täitmisel kasutas. Eelmises peatükis tuli ka välja, et vaatamata intensiivsemale sekkumisele ei mõjunud see Horvaatia üldisele missiooni tulemusele. Sellele lisandub veel Horvaatias välisabi kasutamine, kuid selle mõju sotsiaalmiseerumise protsessis ei olnud tsiviilpoliteiga võrreldes nii oluline.

Välja arvatud ühe mööndusega (tsiviilpolitsei kasutamine) kehtestas OSCE missioon samad eesmärgid mõlema riigi jaoks. Ühesuguste eesmärkidega saavutati ka samad tulemused mõlemas riigis (erinevas keskkonnas). Mõlema riigi missioonid olid võrdlemisi edukad, sest OSCE suutis anda nii Eestile kui ka Horvaatiale kasulikke juhiseid, kuidas lahendada rahvusvähemuste probleeme. Abist ei piisanud küll probleemide täielikuks lahendamiseks, kuid need on aastatega siiski paranenud. Sellest järeldub, et OSCE missiooni mõju on universaalne. Kahes erinevas riigis ehk kahes erinevas keskkonnas kehtestatud eesmärgid, suutsid olukorda mõlemas riigis teatud määral parandada.

7 Kokkuvõte

Käesoleva uurimustöö eesmärgiks oli välja tuua OSCE missiooni soovitusel Eestile ja Horvaatiale ning näha, kuidas on sarnased meetmed erinevates keskkondades toiminud. Selleks vaadeldi töös mõlema riigi probleeme rahvusvähemustega ning toodi välja OSCE soovitusel nende lahendamiseks.

Esimeses peatükis tõin välja meetmed kuidas on rahvusvahelisel organisatsioonil võimalik riiki mõjutada. OSCE ning Eesti ja Horvaatia puhul on nendeks meetodideks demokraatia arengu jälgimine, vahendaja roll ning sotsialiseerumise protsess. Lisaks sellele on rahvusvahelisel organisatsioonil võimalik kasutada sanktsioonide kehtestamist, et mõjutada riigi tegevust. Teises peatükis andsin ülevaate Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni taustast ning millisel moel on organisatsioon seotud rahvusvähemuste integreerimisega. Sellega tegeleb lähemalt OSCE allorgan, milleks on rahvusvähemuste ülemkomissari institutsioon, mille juhtimisel missioonid Eestis ja Horvaatias aset leidsid.

Kolmandas peatükis kirjutasin pikemalt Eestis ja Horvaatias esinevatest rahvusvähemuste probleemidest ning miks on neid vaja ühiskonda integreerida. Samuti tõin välja OSCE missiooni eesmärgid mõlemas riigis. Kohati rahvusvähemuste probleemid Eestis ja Horvaatias sarnanesid, kuid probleeme millega tegeleda oli Horvaatias mõnevõrra rohkem. Sellele vaatamata seadis OSCE missioonide eesmärgid samad mõlemas riigis. Selle ülevaate järel võtsin viimases peatükis kokku kõik probleemid, millega OSCE riikides tegeles ning kuidas need seostusid meetmetega, mida rahvusvaheline organisatsioon saab kasutada, et riiki mõjutada. Tulemuseks oli tabel, mille põhjal jõudsin järeldusele, et samade eesmärkidega saavutas OSCE erinevates keskkondades sama tulemuse. Eesti ja Horvaatia said leevendust oma rahvusvähemuste probleemidele ning OSCE juhiste abil on suudetud rahvusvähemusi ühiskonda küll rohkem integreerida, kuid see protsess kestab veel edasi.

8 Kasutatud kirjandus

1. Birckenbach Hanne-Margret 2000, „Half Full or Half Empty? The OSCE Mission to Estonia and its Balance Sheet 1993 – 1999, *European Centre for Minority Issues (ECMI)*, pp. 2, 7, 8, 9
2. Birckenbach Hanne-Margret 2000, „Half Full or Half Empty? The OSCE Mission to Estonia and its Balance Sheet 1993 – 1999“, *European Centre for Minority Issues (ECMI)*, p. 9; Vello Pettai 1998, „Developing Preventive Diplomacy And Ethnic Conflict Resolution. The OSCE Mission to Estonia“
3. Brett Rachel 1996, „Human Rights and the OSCE“, *JSTOR*, Vol. 18, No. 3, pp. 687 – 688
4. Chapman Terrence L. 2009, „Audience and International Organization Legitimacy“, *International Organization*, Vol. 63, No. 4, pp. 737 -738
5. Eicher Joachim 1997, „The OSCE Mission to Croatia“, *OSCE Yearbook 1997*, Vol. 3, pp. 191 – 192
6. „High Commissioner on National Minorities: Mandate“, *OSCE*, <http://www.osce.org/hcnm/43201> (06.04.2013)
7. Johns Michael 2003, „Do as I Say, Not as I Do: The European Union, Eastern Europe and Minority Rights“, *SAGE Journals*, Vol. 17, No. 1, p. 683
8. Järve Priit and Wellmann Christian 1999, „Minorities and Majorities in Estonia: Problems of Integration on the Threshold of EU“, *European Centre for Minority Issues (ECMI)*, pp. 4, 8
9. Kelley Judith 2004, „International Actors on the Democratic Scene: Membership Conditionality and Socialization by International Institutions“, *International Organization*, Vol. 58, No. 3, p. 428
10. „Lavrov kutsus OSCEd aitama Eesti ja Läti kodakondsuseta venelasi“, *Postimees*, <http://www.postimees.ee/1066250/lavrov-kutsus-osced-aitama-eesti-ja-lati-kodakondsuseta-venelasi> (04.05.2013)

11. „Minorities in Croatia“, *Minority Rights Group International*, p. 5, 9, 12 – 14, 16, 23, 28
12. „Määratlemata kodakondsusega isikute arv“, *Vabariigi Valitsus*, <http://valitsus.ee/et/valitsus/tegevusprogramm/loimumine/maaratlemata-kodakondsusega-isikute-arv> (04.05.2013)
13. Nossal Kim Richard 1989, „International Sanctions an International Punsihment“, *International Organization*, Vol. 43, No. 2, p. 304
14. „OSCE ajalugu“, *Välisministeerium*, <http://www.vm.ee/?q=node/10318> (23.03.2013)
15. „OSCE peab missiooni Eestis täidetuks“, *Eesti Päevaleht*, <http://www.epl.ee/news/eesti/osce-peab-missiooni-eestis-taidetuks-taiendatud-kl-1351.d?id=50912536> (09.05.2013)
16. „OSCE põhiorganid ja struktuur“, *Välisministeerium*, <http://www.vm.ee/?q=node/10320> (23.03.2013)
17. „OSCE volinik: Eestis on lõimumine õnnestunud“, *Delfi*, <http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/osce-volinik-eestis-on-loimumine-onnestunud.d?id=21566323> (09.05.2013)
18. Pevehouse Jon C. 2002, „Democracy from the Outside-In? International Organizations and Democratization“, *International Organization*, Vol. 56., No. 3, pp. 520 – 530
19. Pevehouse Jon and Russett Bruce 2006, „Democratic International Governmental Organizations Promote Peace“, *International Organization*, Vol. 60, No. 4, pp. 972 - 980
20. Raadio Vaba Euroopa 2001, „OSCE missioon ja selle tegevuse lõpetamine Eestis“, *Välisministeerium*, <http://www.vm.ee/?q=node/7628> (09.05.2013)
21. „Report on Croatia's progress in meeting international commitments since 2001“, *OSCE*, p. 4, 7, 8, 24, 27, 28, 30, 31, 32
22. Stepanov Sergei 2000, „Max van der Stoel leaves Estonia on a high note“, *The*

- Baltic Times*, <http://www.baltictimes.com/news/articles/2456/> (09.05.2013)
23. „Survey of OSCE Field Operations“, *OSCE*, pp. 3 – 7, 61, 71, 72, 73
24. „The High Commissioner“, *OSCE*, <http://www.osce.org/hcnm/43200> (11.04.2013)
25. „Vene koolide esindajad kohtusid OSCE komissari nõunikega“, *Delfi*, <http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/vene-koolide-esindajad-kohtusid-osce-komissari-nounikega.d?id=45802339> (09.05.2013)

9 Summary

The purpose of the research „Integrating Estonian and Croatian minorities into society with the help of OSCE“ is to find an answer how has same OSCE's suggestions worked in countries with different environments.

This reasearch starts with listing methods how can international organizations affect countries behaviour and politics. Same methods are named by different people, but Jon Pevehouse and Judith Kelley name the obvious solutions. Firstly, socialization process where international organization has norms that countries have to adopt and sanctions that can mainly cause difficulties for country's economy. With sanctions also come stimulus that help to affect country's decisions. Secondly, international organization ca take a role of supervisor where it observes how country is following the democratic principles. Thirdly, mediation where international organization has the task to prevent conflicts to end with a war between country's oppositions.

The paper explains waht are issues with minorities in Estonia and Croatia. By knowing what are the problems, it helps to give an overview about OSCE's missions. Some problems with minorities are same in Estonia and Croatia. For example in both countries the interaction between majority and minorities are bad. Also both countries have made it difficult for minorities to pass the citizenship test and that really holds back the integration. Besides the similarities, there are differencies as well. Croatia had more issues that needed to be fixed. Unlike Estonia, Croatia had witnessed a war between Croats and Serbs, which made the interaction between majorities and minorities much more complex. It aslo made OSCE to use help from civil police to assure the peace in war ragged country. Another differences were the hostility of mass media towards minorities and employment difficulties for minorities.

Useing the methods how international organizations can make an impact on countries and the similarities/differences between Estonia and Croatia, the research comes to a conclusion that OSCE's same suggestions for different environments had the same result. Despite the difference between Estonian and Croatian minority issues, OSCE helped both countries the same way. It gave a support and directions how to deal with these kind of issues and now Estonia and Croatia have to keep using those teachings.